UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Afdeling Internationaal en Europees recht

Oudemanhuispoort 4-6
1012 CN Amsterdam
Postbus 1030
1000 BA Amsterdam

T 020 5252833

Wapenleveranties Syrië

Datum
17 juni 2013

Opgemaakt door
Prof.dr. P.A. Nollkaemper

Titel
Wapenleveranties Syrië

Inleiding

In het licht van recente berichtgeving over mogelijke wapenleveranties aan oppositiegroepen in Syrië, het opheffen van het wapenembargo door de EU en de brief aan de Tweede Kamer van 4 juni 2013, acht ik het opportuun om enkele aspecten van de volkenrechtelijke rechtmatigheid van wapenleveranties aan de oppositie in Syrië nader te belichten.

Rechtmatigheid van wapenleveranties aan de oppositie

In beginsel zijn wapenleveranties aan de oppositie die beogen de zittende regering van Syrië omver te werpen, in strijd met internationaal recht. Dergelijke leveranties zijn in ieder geval in strijd met het verbod op interventie in de interne aangelegenheden van een andere staat. Afhankelijk van aard en doel van de leveranties, kunnen deze ook in strijd zijn met het verbod op het gebruik van geweld (artikel 2(4) VN Handvest).

Het is bepleitbaar dat wapenleveranties die uitsluitend tot doel hebben om burgers te beschermen, niet noodzakelijkerwijs in strijd zijn met het verbod op gebruik van geweld. Het zal echter moeilijk zijn om zeker te stellen dat wapens niet voor andere doelen worden gebruikt. Hoe dan ook zullen dergelijke leveranties in strijd zijn met het verbod op interventie in de interne aangelegenheden van Syrië.

Wapenleveranties aan de oppositie in Syrië kunnen ook in strijd zijn met VN Veiligheidsraadresolutie 2083 (2012), dat een verbod bevat op levering van wapens aan personen of entiteiten die met Al-Quaida zijn verbonden.

Het is wel gezegd (o.a. in position paper van Oostenrijk) dat wapenleveranties zouden kunnen leiden tot medeplichtigheid van de staat die de wapens levert aan schendingen van internationaal recht door de oppositiegroepering (vgl. art 16 ILC Artikelen Staatsaansprakelijkheid). Deze mogelijke juridische consequentie is van belang gezien het recente rapport van de *Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, (UN Doc. A/HRC/23/58), dat meerdere schendingen van internationaal recht door de Syrische oppositie constateert.

Het volkenrecht kent geen duidelijke regel die leidt tot medeplichtigheid van staten aan schendingen van internationaal recht door niet-statelijke actoren. De situatie kan echter anders worden indien wat nu de oppositie is, uiteindelijk de regering wordt. De staat (Syrië) kan dan aansprakelijk worden gesteld voor schendingen begaan door de toenmalige oppositie. Staten die steun hebben verleend, kunnen dan mede-aansprakelijk zijn voor ondersteuning van dergelijke schendingen. Ik merk op dat de waarborgen die zijn ingebouwd in de criteria van het EU wapenexportbeleid, vergaande bescherming bieden tegen een dergelijke medeplichtigheid. Deze criteria zullen strikt moeten worden toegepast.

Gegeven de afwezigheid van een mandaat van de Veiligheidsraad VN, zou de onrechtmatigheid van wapenleveranties (zoals hierboven vastgesteld), op een aantal gronden kunnen worden voorkomen of weggenomen. Geen van deze gronden lijkt in dit geval echter van toepassing. Deze gronden zouden zijn:

- Instemming van de regering:
  vooralsnog is de regering Assad de regering van Syrië. Instemming kan derhalve alleen door deze regering worden verleend.
- Tegenmaatregelen:
  de onrechtmatigheid van steun aan de oppositie (ook als die steun op zichzelf onrechtmatig

zou zijn) kan worden weggenomen indien die steun een reactie is op een voorafgaande schending van internationaal recht van Syrië. Leveranties van wapens die uiteindelijke tot doel hebben een *regime change* te realiseren zullen hier niet aan voldoen.

- Humanitaire interventie:
  Nederland heeft in eerdere beleidsdocumenten de mogelijkheid van humanitaire interventie open gelaten. De meeste staten blijven echter afwijzend staan tegenover een volkenrecht recht op humanitaire interventie.

Ik concludeer dat in de huidige situatie internationaal recht geen gronden bevat die kunnen leiden tot een conclusie dat wapenleveranties aan de oppositie rechtmatig zijn,

De brief van 4 juni jl.

In de brief aan de Tweede Kamer van 4 juni jl. betreffende 'Volkenrechtelijke aspecten sanctieregime Syrië' wordt een andere rechtvaardiging voorgesteld. De brief stelt: 'Het gebrek aan legitimiteit van het regime van Assad en de brede erkenning van de SOC als legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk brengen het kabinet tot het oordeel dat het leveren van militair materieel aan de SOC in uitzonderlijke gevallen en onder specifieke voorwaarden niet in strijd zou behoeven te zijn met het internationale recht.'

Deze benadering lijkt ruimte te zoeken om een te absolute interpretatie en toepassing van het non-interventiebeginsel in situaties als de onderhavige te voorkomen. Op zichzelf zijn hiervoor goede gronden. Er lijkt een kloof te ontstaan tussen dit beginsel enerzijds en de praktijk (van westerse staten) anderzijds. Ik merk op dat strikt genomen het non-interventiebeginsel niet alleen wapenleveranties verbiedt, maar ook andere vormen van steun. In het licht van de diverse vormen van steun die kennelijk al aan de oppositie in Syrië worden gegeven, kan worden geconcludeerd dat het non-interventiebeginsel in deze situatie niet meer in absolute zin wordt toegepast. Het zoeken naar een principiële basis voor een minder absolute toepassing is begrijpelijk.

Voor het beginsel, zoals geformuleerd in de brief van 4 juni (wapenleveranties zijn niet onrechtmatig in het licht van het gebrek aan legitimiteit van het regime van Assad en de brede erkenning van de SOC als legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk), is echter geen steun te vinden in het geldende internationale recht.

Legitimiteit is als zodanig niet relevant voor de beoordeling van de rechtmatigheid van wapenleveranties. Het relevante criterium is effectief gezag, niet legitimiteit. Op dit moment lijkt er geen sprake te zijn van een dusdanige ondermijning van het gezag van het regime van Assad, dat niet langer gesproken kan worden van 'effectief gezag'. Ook erkenning van de oppositie als vertegenwoordiger van de bevolking is volkenrechtelijk gezien geen relevant criterium.

Het is denkbaar dat op enig moment een proces plaats vindt waarbij effectief gezag van een zittend regime afbrokkelt, en voorafgaande aan de totstandkoming van een nieuw regime dat geldt als de vertegenwoordiger van de staat, een grijs gebied bestaat waarin steun aan rebellen niet of niet langer in strijd behoeft te zijn met internationaal recht. Op dit moment lijkt hiervan (nog) geen sprake.

Voor het geval dit proces zich in gang zal zetten, merk ik op dat in het proces van transitie van een zittende regering naar een situatie waarin een nieuwe regering aantreedt, derde staten moeten bepalen op welk moment dit proces zover is voortgeschreden dat steun aan de oppositie niet langer onrechtmatig is. Deze keuze is ten dele politiek van aard. Maar een staat die van oordeel is dat het proces voldoende is voortgeschreden en overgaat tot wapenleveranties, handelt voor eigen risico. In

de huidige situatie zijn twee gevallen denkbaar. In het geval dat het regime Assad inderdaad verdwijnt, zal de vraag of de leveranties wellicht te vroeg kwamen, niet meer worden gesteld. Ik merk op dat in dit scenario de mogelijkheid van medeplichtigheid aan handelingen van de oppositie reëel wordt (zie hierboven). Maar in het andere geval dat het regime overeind blijft, zullen de wapenleveranties als onrechtmatig worden beschouwd. Het argument dat op enig moment het regime niet meer legitiem was, zal dan geen volkenrechtelijke verdediging zijn. In deze zin is de in de brief van 4 juni gekozen lijn niet zonder volkenrechtelijke risico's.